Création directe d'emplois

Table des matières

- Page Titre
- Remerciements
- Résumé
- Introduction et contexte
- 1. Caractéristiques clés des programmes de création directe d'emplois
- 2. Méthodologie d'évaluation et données
- 3. Évolution des programmes canadiens de création directe d'emplois
- 4. Programmes canadiens de création d'emplois
- 5. Incrémentalité et coûts associés à la création d'emplois
- 6. Expérience des autres pays
- Bibliographie

Document Complet | **Sommaire** | **Répertoire des rapports d'évaluation**

Droits d'auteur, Développement des ressources humaines Canada
dernière mise à jour de cette page web 2000-05-09

Programmes de création directe d'emplois

Arun S. Roy et
Ging Wong

Décembre 1998

Évaluation et développement des données
Évaluation stratégique et suivi du rendement
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

SP-AH082F-12-98
(also available in English)

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Des parties de cette étude ont été présentées au Colloque national de DRHC sur les politiques de création d'emplois, à Toronto, en mai 1996. Les auteurs remercient sincèrement les participants pour leur encouragement, leurs commentaires et leurs suggestions.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé

Au cours des 25 dernières années le Canada a mis sur pied une variété de programmes de création directe d'emplois. Même si un grand nombre de programmes introduits par le gouvernement fédéral ont été évalués de temps à autre, il est difficile d'établir une comparaison entre les programmes. Par exemple, les résultats des évaluations sont

dispersés dans de nombreux rapports. Par ailleurs, les méthodes utilisées pour les études d'évaluation ne sont pas toujours uniformes et les données de programmes qui en ressortent ne correspondent pas toujours d'un programme à un autre.

Cette étude d'évaluation passe en revue les différents programmes de création directe d'emplois lancés par le gouvernement fédéral. L'étude regroupe les résultats de diverses évaluations sous une thématique commune et établit des conclusions au sujet de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Afin de faciliter la comparaison des programmes, l'étude établit une mesure du coût supplémentaire de création directe d'emplois pour chaque programme. La mesure intègre l'information disponible concernant l'effet incrémentiel de chaque programme sur la création d'emplois et la durée moyenne des emplois.

Selon les résultats de l'étude, le rapport coûts-avantages de la création directe d'emplois s'est amélioré considérablement avec le temps grâce aux modifications apportées aux programmes; on a laissé tomber des éléments inefficaces pour les remplacer par des meilleurs. Par ailleurs, les leçons tirées des évaluations dont nous disposons font ressortir les questions importantes concernant la conception et les contributions et limitations éventuelles de ce genre de programme.

Introduction et contexte

Comme bien d'autres pays de l'OCDE, le Canada a créé une variété de programmes de création directe d'emplois au cours des 25 dernières années. On peut généralement les classer de mesures de création « directe » et « indirecte » d'emplois, bien que la distinction puisse parfois sembler vague.

- Les mesures de création directe d'emplois ont pour objectif principal de créer des emplois à court terme afin de réduire le nombre de chômeurs, réduire la dépendance sur les programmes sociaux et, dans une certaine mesure, stimuler l'économie en vue de créer des emplois à plus long terme. Canada au travail et le Programme d'initiatives locales sont des exemples typiques de programmes de création directe d'emplois dans le contexte canadien.

- Les programmes de création indirecte d'emplois visent à améliorer l'employabilité des personnes qui cherchent un emploi

et à augmenter le niveau d'emploi de longue durée en insistant sur la formation et l'acquisition de compétences. Les programmes de subventions salariales et d'encouragement à l'activité indépendante sont des exemples de programmes de création indirecte d'emplois.

L'étude a pour objectif de donner un bref aperçu des programmes de *création directe d'emplois* et de présenter les conclusions tirées des études d'évaluation qui ont été effectuées de temps à autre. Les méthodes utilisées pour effectuer les études d'évaluation ne sont pas toujours uniformes et les résultats sont dispersés dans de nombreux rapports. Par conséquent, la présente étude tente de regrouper tous résultats des études sous une thématique commune afin d'en déduire ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Les programmes de création directe d'emplois présentés dans l'étude correspondent généralement à la définition utilisée par l'OCDE dans ses rapports (OCDE, 1980, 1997). Cependant, la liste des programmes présentés dans le rapport n'est pas exhaustive. Elle se fonde plutôt sur deux critères. Certains programmes ont été choisis pour l'étude en raison de l'importance de leurs dépenses. Plus souvent, toutefois, les programmes ont été choisis parce qu'en raison de leur longue durée ils avaient fait l'objet d'évaluations officielles.

À moins d'avis contraire, le rapport porte sur les initiatives de création directe d'emplois du gouvernement fédéral et exclut les programmes de création directe d'emplois initiés par les provinces.

Il convient de souligner que ce genre d'exercice présente plusieurs difficultés.

- Premièrement, la durée de certains programmes a été très courte et ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation officielle. Dans ces cas, il n'y a pas de rapport d'évaluation et les données concernant les programmes sont plutôt vagues.

- Deuxièmement, lorsqu'un nouveau gouvernement arrivait au pouvoir, bien souvent il conservait la structure principale d'un programme existant mais il changeait le nom du programme pour donner l'impression d'un nouveau programme de création d'emplois.

- Troisièmement, les données dont nous disposons sur la durée d'emploi des participants aux programmes et sur les dépenses associées aux programmes ne correspondent pas toujours. Par exemple, parfois les données sur la participation aux programmes sont rapportées en semaines d'emploi pendant l'année civile tandis que les dépenses des programmes sont rapportées pour l'exercice. En raison du manque de données

correspondantes, il est difficile d'évaluer le coût de la création d'emplois par programme. Pour cette raison, le rapport présente le coût de la création d'emplois par programme seulement lorsque les calculs sont possibles et significatifs. En plus des renseignements obtenus des études d'évaluations antérieures, nous avons utilisé les données d'administration de programmes et les rapports annuels des ministères pour compléter l'information statistique.

1. Caractéristiques clés des programmes de création directe d'emplois

Les programmes de création directe d'emplois que nous examinons dans le rapport présentent certaines caractéristiques communes. Même si les détails et l'accent semblent varier d'un programme à un autre, les programmes de création directe d'emplois que nous examinons dans le rapport présentent des caractéristiques communes.

1.1 Objectifs et groupes cibles

Les programmes visaient l'un ou plusieurs des objectifs suivants :

i. réduire le chômage cyclique;
ii. cibler certains groupes défavorisés du marché du travail ou de la population;
iii. réduire certains déséquilibres structuraux du marché du travail; et
iv. offrir des services ou produire des biens de valeur qui n'auraient pas été offerts autrement par le secteur privé ou les organismes du gouvernement.

Par exemple, le programme Canada au travail visait principalement les chômeurs en général. Le Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS) ciblait principalement les chômeurs chroniques. D'autres programmes ciblaient certains secteurs particuliers de la population, notamment les jeunes (p. ex., Jeunesse Canada au travail), les femmes, les travailleurs plus âgés, les Autochtones, etc.

1.2 Promoteurs et projets

Même si ces programmes ont été initiés par un organisme du gouvernement fédéral, les emplois n'ont pas tous été créés dans le secteur public. Certains programmes, notamment le programme

Canada au travail et le Programme d'initiatives locales (PIL), accordaient la priorité à des organismes privés sans but lucratif avec la stipulation qu'ils fournissent des installations ou services utiles à la collectivité. En raison de cette stipulation, la majorité des emplois ont été créés dans les domaines de la construction routière, la réparation des routes et l'amélioration de l'environnement. Par exemple, deux tiers des emplois créés par Canada au travail et PIL portaient sur des projets fondés principalement sur la construction et l'environnement. Compte tenu d'une stipulation supplémentaire favorisant les projets sans but lucratif et la promotion du bien-être de la population, les projets étaient habituellement commandités par des gouvernements municipaux et des agences communautaires.

1.3 Participants

Puisque la plupart des emplois étaient temporaires et touchaient au domaine de la construction et des industries connexes, les participants étaient généralement des travailleurs peu qualifiés ayant de la difficulté à se trouver du travail. Compte tenu, cependant, du groupe de chômeurs à un moment donné, un programme pouvait attirer des participants hautement qualifiés. Par exemple, environ 25 p. 100 des participants au programme Canada au travail en 1977 avaient seulement huit années de scolarité tandis qu'à l'autre extrémité de la gamme, 26 p. 100 avaient une éducation postsecondaire ou un diplôme d'études collégiales ou universitaires. Dans le cas d'un programme comme le Programme d'emploi pour les innovations technologiques (PEIT) qui ciblait les nouveaux diplômés dans les domaines de la science et de la technologie, la majorité des participants au programme étaient des diplômés de collèges et d'universités.

Étant donné que de nombreux projets de Canada au travail, PIL et PACLE exigeaient beaucoup de travail manuel, le niveau de participation des femmes est beaucoup moins élevé que le niveau de participation des hommes. Un grand nombre de ces projets ciblaient les jeunes plutôt que les travailleurs dans la force de l'âge. Par ailleurs, les participants occupaient généralement des emplois à faible salaire (salaire minimum ou légèrement supérieur).

1.4 Organisation

Tous les programmes de création d'emplois du gouvernement fédéral ont été conçus et subventionnés par un organisme fédéral. Dans la plupart des cas, toutefois, le choix et la gestion du projet relevaient des gouvernements municipaux parce que les agences locales avaient une meilleure connaissance de la situation du chômage et des projets qui pourraient répondre aux besoins de la collectivité. Dans le cas de RELAIS, il s'agissait d'un partenariat tripartite financé par le secteur privé et les provinces.

1.5 Durée

Les projets fondés sur des programmes de création directe d'emplois du gouvernement fédéral étaient de courte durée. La durée d'un programme ne dépassait généralement pas 12 mois.

Dans de nombreux cas, les participants quittaient avant la fin de la durée maximale du programme. Par exemple, dans le cadre du programme Jeunesse Canada au travail, on allouait 14 semaines pour un emploi mais la durée moyenne était de 10,5 semaines. De même, la durée maximale de l'emploi des participants au programme RELAIS avait été fixée à 52 semaines, mais la durée moyenne se chiffre à 23 semaines.

Même si les planificateurs de programmes voulaient à tout prix éviter de créer de faux espoirs, les programmes de création d'emplois avaient tendance à soulever les attentes de la collectivité et des employeurs. Ces attentes, à leur tour, avaient tendance à créer une dépendance permanente sur des emplois financés par les fonds publics ou du moins à faire des pressions pour prolonger la durée du programme.

1.6 Modèle logique du programme

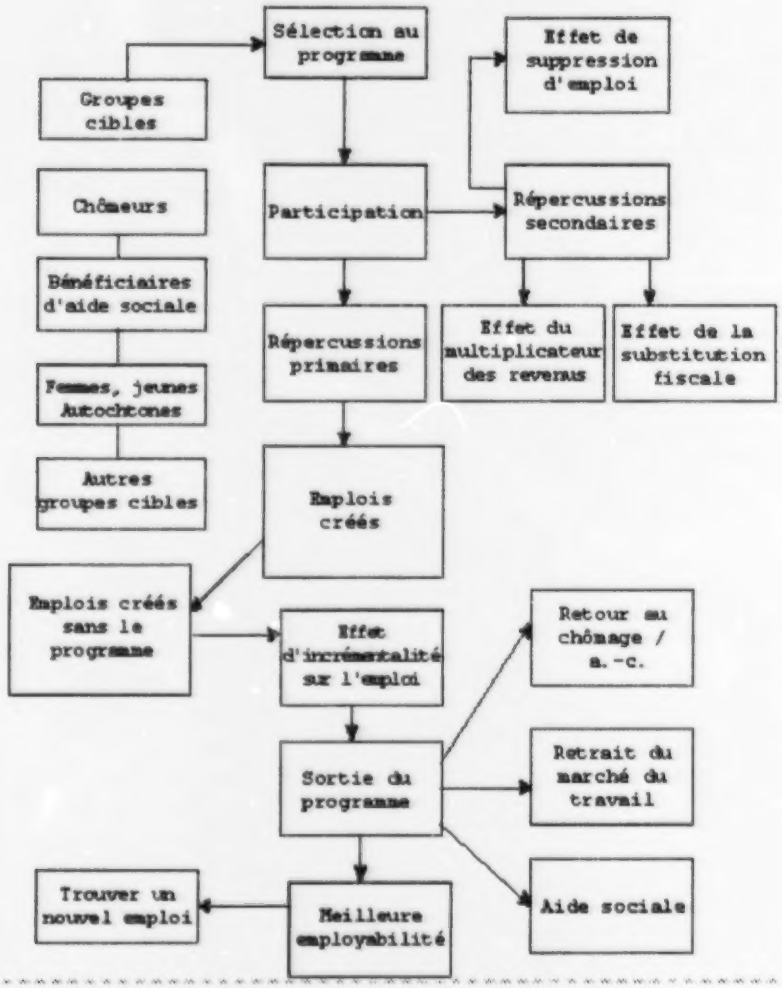
Le Modèle logique du programme présente une description du fonctionnement général des programmes de création directe d'emplois et de leur incidence sur l'économie.

La figure 1 présente le Modèle logique du programme pour les programmes de création directe d'emplois. Il présente une description du fonctionnement général des programmes et de leur incidence sur l'économie.

Le Modèle logique du programme cerne les principaux groupes cibles : les chômeurs (a.-c.); les bénéficiaires d'aide sociale (BAS); les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi telles que les femmes, les jeunes et les Autochtones; ainsi que d'autres groupes, notamment les travailleurs plus âgés et les nouveaux venus sur le marché du travail.

Le Modèle logique du programme établit une différence entre les répercussions primaires et secondaires (dans un sens large, on peut utiliser ces termes comme synonymes pour répercussions à *court terme* et répercussions à *long terme* respectivement). Le Modèle logique du programme explique aussi comment des initiatives de création d'emplois pourraient créer un *effet de suppression d'emploi*, un *effet de substitution fiscale* et un *effet d'éviction*.

Figure 1
Modèle logique du programme
Programmes de création d'emplois



Lorsqu'un programme de création d'emplois est mis en oeuvre, il peut arriver que certains travailleurs soient déplacés, des travailleurs qui auraient trouvé du travail si le programme n'avait pas été mis sur pied. Cet éventuel effet de suppression d'emploi est reflété dans le concept et la mesure de l'incrémentalité des emplois (voir la section 2 - Méthodologie d'évaluation et données).

L'évaluation de programmes soulève certaines préoccupations au sujet de l'effet de substitution fiscale sur les dépenses du programme. Si la durée du programme se poursuit sur une longue période de temps, elle peut nuire au plan des dépenses du programme et entraîner un effet de substitution fiscale. Certaines études américaines ont associé

d'importants effets de substitution fiscale à des programmes de création d'emplois (Fechter, p. 17).

On exprime parfois des préoccupations concernant l'effet d'éviction dans le secteur privé. Étant donné que les programmes de création d'emplois visent à accroître la demande de main-d'oeuvre et à créer des emplois, en théorie ces programmes pourraient faire augmenter les salaires et réduire les possibilités d'emploi pour d'autres. Cependant, les programmes de création d'emplois ciblent habituellement les chômeurs; l'effet d'éviction n'est donc pas une source d'inquiétude. De plus, étant donné que les programmes de création directe d'emplois sont habituellement destinés aux activités sans but lucratif et peu susceptibles de retenir l'intérêt du secteur privé, l'effet serait minime s'il se manifestait. Les résultats de plusieurs études sur cette question ont démontré que l'effet de suppression d'emploi n'existe à peu près pas dans le secteur privé des autres pays (OCDE, p. 31).

1.7 Les répercussions à court terme contre les répercussions à long terme

À court terme, un programme de création directe d'emplois donne du travail à des chômeurs qui normalement recevaient de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage et par conséquent, aide au gouvernement à réaliser des économies. À long terme, on estime que les effets secondaires qu'entraînent les nouveaux emplois et revenus aideront à renflouer les coffres du gouvernement. Par ailleurs, on estime que la participation à ces programmes aura amélioré l'employabilité des participants grâce à l'expérience au travail et la formation.

Cependant, un programme de création directe d'emplois peut aussi avoir plusieurs répercussions involontaires. Il pourrait qualifier ou requalifier les prestataires d'assurance-chômage ou accroître la période de prestations d'assurance-chômage des participants, et les entraîner dans un cycle entre le programme de création d'emplois et l'assurance-chômage. Par ailleurs, les nouvelles initiatives de création d'emplois pourraient encourager les inactifs à entrer sur le marché du travail et contribuer à accroître le nombre des personnes dites en chômage.

TABLE DES MATIÈRES

2. Méthodologie d'évaluation et données

On compare les divers programmes de création d'emplois à l'aide des estimations de l'effet incrémentiel sur l'emploi et du coût supplémentaire de la création d'emplois pour chaque programme. Ce

rapport porte principalement sur le coût de la création d'emplois comme mesure d'évaluation. Le coût par emploi est mesuré selon le ratio des dépenses du programme par rapport au nombre d'emplois créés. Cependant cette méthode donne seulement une mesure brute du coût par emploi, étant donné qu'il faut tenir compte de deux autres facteurs et effectuer des ajustements. Premièrement, la durée de l'emploi varie selon le programme; par exemple, certains emplois peuvent durer 10 semaines tandis que d'autres peuvent durer 50 semaines ou plus. Deuxièmement, tous les emplois créés ne sont pas uniquement des emplois incrémentiels. L'incrémentalité (c.-à-d. le nombre d'emplois qui n'auraient pas été créés si le projet n'avait pas été mis sur pied) varie aussi selon le programme.

La méthode établie la plus populaire pour évaluer l'effet incrémentiel du programme consiste à utiliser un groupe de contrôle ou de comparaison. Pour procéder à l'analyse, il faut recueillir des données longitudinales des participants au programme ainsi que des non participants comparables [1]. Étant donnée la courte durée des programmes de création directe d'emplois, toutefois, il n'est pas toujours possible de mesurer précisément l'incrémentalité du programme.

Une autre méthode moins rigoureuse consiste à faire une autoévaluation de l'incrémentalité en utilisant des sondages qui demandent aux participants s'ils auraient trouvé du travail si le programme n'avait pas existé. D'autre part, on demande aux employeurs s'ils auraient créé les emplois en l'absence du programme. Cette mesure de l'incrémentalité est forcément subjective. Il est toutefois possible de réduire l'élément de subjectivité dans une certaine mesure en rédigeant les questions du sondage sous des angles différents [2]. Les études d'évaluation effectuées au Canada sur les programmes de création directe d'emplois ont utilisé cette méthode.

Aux fins du présent rapport, le coût supplémentaire de la création d'emplois (C) signifie le coût supplémentaire d'un emploi par année de travail et est calculé comme suit :

$$C = (P.52) / (J.A.\alpha)$$

Attendu que :

P = dépenses du programme dans le temps, t
J = nombre d'emplois créés dans le temps t, sans tenir compte de la durée de l'emploi
A = durée moyenne d'un emploi en semaines
(α = coefficient d'incrémentalité

Afin de faciliter la comparaison dans le temps, les estimations du coût

supplémentaire par emploi en dollars courants ont été converties en dollars constants. Les études d'évaluation des programmes ont fourni des données sur les coefficients d'incrémentalité. Elles ont aussi fourni des données sur les dépenses du programme, le nombre d'emplois créés et la durée moyenne de participation à un programme. Lorsque ces renseignements n'étaient pas complets, nous avons consulté les données administratives du programme et les rapports annuels des ministères.

Veuillez tenir compte des mises en garde suivantes concernant l'interprétation du coût de la création d'emplois. Premièrement, le coût désigne seulement le coût au gouvernement fédéral et n'inclut pas les dépenses engagées par les employeurs ou les promoteurs pour créer et maintenir un emploi. Deuxièmement, le coût désigne les dépenses du programme seulement et n'inclut pas le coût de l'administration du programme. Lorsque les renseignements sur le programme incluaient le coût de l'administration du programme, ces coûts ont été retirés.

La mesure du *coût supplémentaire de la création d'emplois* utilisée dans cette étude présente plusieurs limitations que nous vous prions de noter.

- La mesure du coût ne tient pas compte des éléments externes du programme, qui sont souvent conceptualisés dans un cadre exhaustif d'évaluation du rapport coûts-avantages. Les éléments externes du programme comprennent le coût d'opportunité social de la main-d'oeuvre; les répercussions secondaires sous forme de l'effet multiplicateur de l'emploi et du revenu au niveau de la collectivité; les économies réalisées au niveau des prestations d'assurance-chômage et de l'aide sociale pour les participants; l'accroissement de recettes fiscales au gouvernement résultant des emplois incrémentiels. Le tableau 1 nous offre une représentation graphique de ces éléments. Inutile de dire que ces éléments de coûts et avantages ne peuvent être incorporés au programme de création d'emplois sans de nombreuses hypothèses [2].

- La mesure du coût ne compare pas les composantes salariales et non salariales d'une dépense en particulier. Par conséquent, elle a tendance à exagérer l'efficacité des programmes de création d'emplois qui sont plus travaillistiques et moins capitalistiques. Mais, étant donné que les programmes de création directe d'emplois sont habituellement à forte concentration de main-d'oeuvre, et que les salaires constituent 90 à 95 p. 100 des dépenses du programme, ce point ne devrait pas nous préoccuper pour autant.

- La présente étude a choisi une approche plus modeste, celle de

présenter un rapport sur les mesures brutes de l'incrémentalité des programmes et le coût supplémentaire de la création d'emplois de différents programmes de création directe d'emplois dans le but d'en tirer des leçons provisoires pour l'avenir.

Tableau 1
Coûts et avantages d'un programme de création d'emplois

Coûts	Avantages
Dépenses du programme (p. ex., subventions salariales, achats de matériel, etc.)	Nouveaux revenus produits
Coût de l'administration	Recettes fiscales supplémentaires provenant des nouveaux revenus
Coût de qualification / requalification pour l'assurance-chômage	Effets secondaires concernant le revenu et l'emploi Économie de prestations d'assurance-chômage Économie de prestations d'aide sociale Employabilité accrue des participants au programme

3. Évolution des programmes canadiens de création directe d'emplois

3.1 Dépenses au chapitre des programmes de création d'emplois

Les montants exacts des dépenses engagées au chapitre des programmes de création directe d'emplois sont difficiles à trouver et à recréer. Cependant, certains rapports récents de l'OCDE ont réussi à fournir des réponses.

Des renseignements récents démontrent que les dépenses publiques au chapitre des programmes du marché du travail sont peu élevées au Canada comparativement aux autres pays de l'OCDE (voir le tableau 2). Le Canada dépense seulement 19 unités monétaires (dollars) pour

chaque 1 000 unités (dollars) de PIB sur des programmes du marché du travail, comparativement à la Suède qui dépense 43 unités monétaires pour 1 000 unités monétaires de PIB.

Tableau 2
Dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail – Pour certains pays de l'OCDE

Pays	Tous les programmes du marché du travail (pour 1 000 unités monétaires nationales de PIB)[1]	Mesures actives[2] en proportion des dépenses pour tous les programmes du marché du travail (pourcentage)
Canada (1996-97)	19	30
Danemark (1997)	66	34
Belgique (1996)	42	33
Australie (1995-96)	21	39
Pays-Bas (1997)	54	31
Suède (1997)	43	49
États-Unis (1996-97)	4	40

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juillet 1997 et juillet 1998, tableaux K et J respectivement

[1] Par exemple, le Canada dépense 19 $ pour chaque 1 000 $ de PIB sur des programmes du marché du travail.

[2] Les mesures actives d'emploi comprennent les services et la gestion d'emplois dans le secteur public, la formation de la main-d'oeuvre, les mesures pour les jeunes, les emplois subventionnés et les mesures pour les personnes handicapées. En comparaison, les mesures d'emploi passives ou inactives comprennent principalement les prestations d'assurance-chômage.

Le montant que le Canada dépense sur des mesures actives, en proportion des dépenses de tous les programmes du marché du travail, se rapproche des autres pays de l'OCDE. Par exemple, le Canada

dépense 30 p. 100 sur des mesures actives comparativement à 34 p. 100 et 33 p. 100 respectivement au Danemark et en Belgique et 49 p. 100 et 40 p. 100 respectivement en Suède et aux États-Unis.

Le tableau 3 présente les dépenses publiques destinées aux programmes de création directe d'emplois en pourcentage des dépenses publiques consacrées à tous les programmes du marché du travail. Le montant affecté aux programmes de création directe d'emplois au Canada est peu élevé (seulement 1,6 p. 100) comparativement à 2,3 p. 100 aux États-Unis, 4,3 p. 100 au Danemark et 13,5 p. 100 en Belgique. La figure 2 présente des résultats semblables. Il est aussi possible de tirer les mêmes conclusions du tableau 4 et de la figure 3, qui présentent un ratio de la participation à des programmes de création directe d'emplois par rapport à la main-d'oeuvre.

Tableau 3
Dépenses publiques consacrées aux programmes de création directe d'emplois 1 en pourcentage des montants dépensés sur l'ensemble des mesures actives d'emploi – Pour certains pays de l'OCDE

Pays	Montants dépensés sur les programmes de création directe d'emplois en pourcentage des montants dépensés sur toutes les mesures du marché du travail	Montants dépensés sur les programmes de création directe d'emplois en pourcentage des montants affectés aux mesures actives d'emploi
Canada (1996-97)	1.6	5.3
Danemark (1997)	4.3	12.8
Belgique (1996)	13.5	40.4
Australie (1995-96)	10.2	26.2
Pays-Bas (1997)	3.9	12.4
Suède (1997)	10.1	20.5
États-Unis (1996-97)	2.3	5.9

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juillet 1997 et juillet 1998, tableaux K et J respectivement.

[1] Voir la remarque en-dessous du tableau 2. Les mesures de création directe d'emplois désignent les programmes ciblés dans les secteurs publics et sans but lucratif.

Voir: Figure 2

Tableau 4
Participation aux programmes de création directe d'emplois par 1 000 actifs sur le marché du travail – Pour certains pays de l'OCDE

Pays	1993	1994	1995
Canada	2	2	2
Danemark	22	11	8
Belgique	29	29	29
Australie	4	7	12
Pays-Bas	1	2	2
Suède	41	36	35
États-Unis	--	--	1

Voir: Figure 3

Au Canada, les montants dépensés sur les programmes de création directe d'emplois étaient légèrement plus élevés dans les années précédentes : 2,3 p. 100 et 1,8 p. 100 en 1993-1994 et en 1994-1995 respectivement comparativement à 1,6 p. 100 en 1996-1997. Cette tendance à la baisse au Canada résulte probablement d'une réorientation au cours des dernières années des programmes de création directe d'emplois vers les programmes d'utilisations productives de l'assurance-chômage comme moyen de créer des emplois(voir la sous-section 4.10 - Utilisations productives de l'assurance-chômage). Vous trouverez à la fin du rapport une comparaison de l'expérience canadienne et des expériences vécues par d'autres pays concernant les programmes de création directe

d'emplois (voir la section 6 - Expérience des autres pays).

Au Canada, l'activité du gouvernement fédéral dans le domaine de la création directe de l'emploi est passée par trois étapes distinctes. Il est possible de diviser les 25 dernières années en trois phases :

i. le régime pré-planification de l'emploi couvre la période de 1971 à la première moitié des années 1980;

ii. le régime de Planification de l'emploi s'étend de 1985 à 1990; et

iii. la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre/régime d'assurance-emploi couvre la période de 1991 jusqu'à présent.

3.2 Le régime pré-planification de l'emploi

Au cours des années 1970, des milliers de membres de la génération du baby-boom ont envahi le marché du travail canadien pour chercher des emplois à temps plein et plus précisément des emplois d'été. Le taux de chômage chez les jeunes était à la hausse (figure 4). Le gouvernement voulait à tout prix éviter le malaise social occasionné par les jeunes chômeurs qui régnait dans d'autres pays. Ainsi, les années 1970 ont connu une augmentation subite de programmes destinés aux étudiants et aux jeunes.

Voir: Figure 4

Les programmes suivants figurent parmi les programmes de création d'emplois les plus importants de cette décennie : Programme perspectives-jeunesse (PPJ), Programme d'initiatives locales (PIL), Programme d'aide à la création locale d'emploi (PACLE), Stratégie d'emploi communautaire (SEC), Canada au travail (CT), Jeunesse Canada au travail (JCT), Compagnie des travailleurs d'été (CTE), Programme d'enseignement coopératif (CFP) et Programme canadien de crédit d'impôt à l'emploi. En rétrospective, on peut décrire les années 1970 comme l'âge d'or de la création directe d'emplois. Vous trouverez à la section 4 une brève description des programmes et de leurs composantes.

Dans les années 1970, le régime pré-planification de l'emploi a mis l'accent sur des nouveaux programmes destinés aux étudiants et aux jeunes de la génération du baby-boom. Au cours de la première moitié des années 1980, on a insisté davantage sur les programmes visant à

contrer la récession de 1981-1982.

Au cours de la première moitié des années 1980, on a rétabli le programme Canada au travail pour contrer la récession, et on a essayé différentes façon d'utiliser les fonds de l'assurance-chômage pour soutenir la création d'emplois conformément à l'article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage. De plus, plusieurs nouveaux programmes de création d'emplois ont été mis sur pied : Projets de développement communautaire du Canada (PDCC), Projets de services communautaires du Canada (PSCC), Programme Aide au développement économique local (ADEL), Programme d'emplois d'été pour les jeunes, et Programme de croissance locale de l'emploi (CLE). Les détails de ces programmes sont présentés à la section 4.

3.3 Régime de la Planification de l'emploi (PE)

Au fur et à mesure que les effets de la récession se sont atténués, Emploi et Immigration Canada (EIC) a commencé à mettre en oeuvre les recommandations des rapports Dodge et Allmand et à formuler un nouveau cadre philosophique pour la création d'emplois et les programmes d'emploi [4]. On énonçait en juin 1985 la création d'une nouvelle politique globale du marché du travail appelée Planification de l'emploi (PE). Selon son principe fondamental, la Planification de l'emploi vise à assurer l'utilisation efficace des ressources du gouvernement fédéral et à venir en aide aux plus démunis [5].

Face à cette notion « des plus démunis », il était évident qu'il n'y aurait pas suffisamment de ressources pour faire tout ce qu'il y avait à faire. Elle laissait sous entendre que EIC viendrait en aide aux travailleurs qui éprouvaient des problèmes d'emploi très graves, aux régions les plus touchées par le chômage et aux secteurs industriels les plus touchés par d'importantes pénuries de main-d'oeuvre qualifiée. En exhortant une utilisation efficace des ressources du gouvernement fédéral, le principe préconisait aussi une combinaison de l'approche « des plus démunis » aux formules qui « donnent les meilleurs résultats » tout en insistant davantage sur le principe du marché. Ensuite, toujours dans le cadre du régime de la Planification de l'emploi, l'accent est passé graduellement des programmes de création directe d'emplois aux programmes de création indirecte d'emplois tels que le programme Intégration professionnelle, le Programme de développement de l'emploi, le Programme Acquisition de compétences, le Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre, ainsi que le programme Développement des collectivités. Parmi les grands éléments de cette stratégie mentionnons l'Encouragement à l'activité indépendante. Il ne s'agissait pas d'une initiative de création directe d'emplois mais plutôt d'une façon d'aider les travailleurs à devenir autonome.

3.4 Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre / régime

d'assurance-emploi

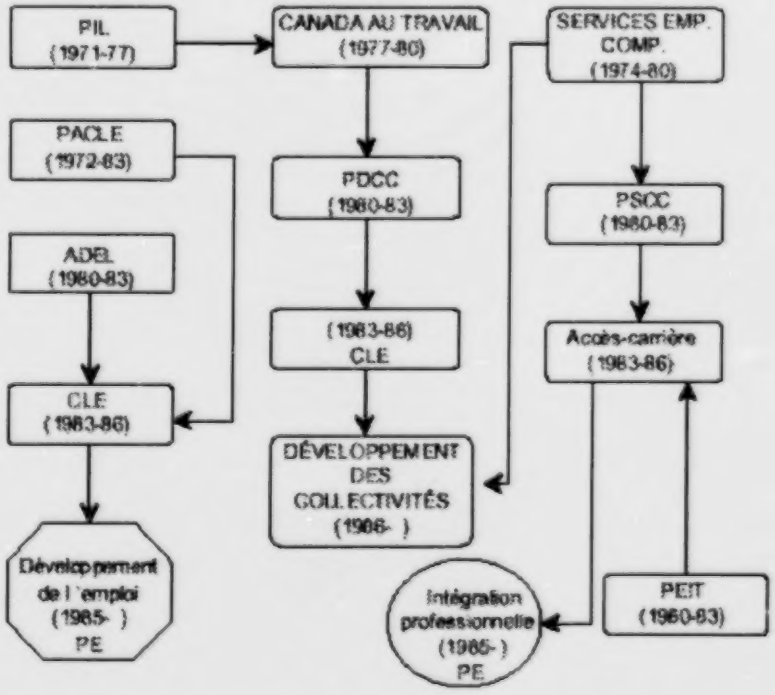
À partir de 1991, les programmes de création directe d'emplois traditionnels (Canada au travail, PIL, PACLE, CFP) sont disparus graduellement pour laisser la place aux programmes de création d'emplois des utilisations productives de l'assurance-chômage (voir la section 4). Nous avons appelé cette période la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre / régime d'assurance-emploi (SMMO / Régime a.-e.).

TABLE DES MATIÈRES

4. Programmes canadiens de création d'emplois

La figure 5 montre l'évolution des plus importants programmes canadiens de création directe d'emplois et des programmes qui les ont remplacé au fil du temps. Vous trouverez dans les sous-sections 4.1 à 4.11 des renseignements plus détaillés concernant ces programmes, leurs interrelations ainsi que des résultats d'évaluation.

Figure 5
Programmes canadiens de création directe d'emplois



4.1 Programme d'initiatives locales (1971 à 1977)

Introduit en novembre 1971, le Programme d'initiatives locales (PIL) avait un objectif à deux volets : (i) créer des emplois supplémentaires au cours des mois d'hiver, de novembre à mai de l'année suivante; (ii) solliciter la participation et l'engagement des groupes communautaires et des chômeurs pour offrir des services utiles à l'ensemble de la collectivité.

Les projets devaient créer des emplois d'une durée d'au moins 15 mois. Les organisateurs devaient créer des projets sans but lucratif et utiliser les Centres de main-d'oeuvre du Canada pour embaucher des travailleurs au chômage.

À l'origine, on a versé 50 millions de dollars pour les projets municipaux et 50 millions de dollars pour les projets parrainés par le secteur privé. Le programme PIL a fonctionné pendant six hivers, de 1971 à 1977. Au cours du dernier hiver, en 1976-1977, le budget original du programme est passé à 190 millions de dollars pour contrer une augmentation en flèche du chômage.

En 1974-1975, le programme PIL a contribué 80 millions de dollars pour créer 4 150 projets. Ces projets ont créé un total de 31 160 emplois ayant une durée moyenne de 20 semaines par emploi. Le coût moyen brut par année de travail se chiffrait à 6 675 $ (Main-d'oeuvre et Immigration, 1977). Le coefficient d'incrémentalité était de 78 p. 100 [c] (c.-à-d. 78 p. 100 des emplois créés en vertu du programme n'auraient pas été créé en son absence).

Les projets de PIL ont porté sur une vaste gamme d'activités, de la construction de ponts aux garderies. Environ 25 p. 100 des participants étaient des bénéficiaires d'assurance-chômage tandis qu'un peu plus d'un autre 25 p. 100 recevaient de l'aide sociale. Les femmes étaient sous-représentées si l'on tient compte de leur nombre parmi les chômeurs.

Des évaluations ont démontré que le PIL était un excellent programme, capable de créer des emplois rapidement à faible coût. Toutefois, dans son rapport le vérificateur général a ciblé certains problèmes, notamment de longs délais pour la collecte de données aux fins d'évaluations et le manque de concision concernant les objectifs du programme en termes mesurables. Par exemple, l'un des objectifs principal du programme était « l'amélioration de la collectivité ».

En 1978 on a remplacé le PIL par un programme semblable appelé Canada au travail.

4.2 Canada au travail (1977 à 1980)

Canada au travail a été créé en 1977 pour remplacer le programme

PIL. Il a été conçu pour créer des possibilités d'emploi pour les Canadiens au chômage en mettant leurs habiletés au service des collectivités. Il avait pour objectif de recruter des personnes dont les énergies et les talents étaient temporairement excédentaires aux besoins du secteur privé, pour effectuer des travaux nécessaires au profit de la collectivité.

Avec un budget de 253,6 millions de dollars en 1977-1978, Canada au travail représentait l'élément principal de la stratégie d'emploi pour l'année (EIC, 1980).

Les participants au programme recevaient un salaire qui était généralement 10 p. 100 plus élevé que le salaire minimum provincial. Les projets, dont la durée maximale ne pouvait pas dépasser 52 semaines, pouvaient recevoir une subvention attribuée par circonscription en proportion du chômage.

Des comités consultatifs ministériels composés de représentants de la collectivité ont été créés dans chaque circonscription pour étudier les propositions de projets et présenter des recommandations au ministre qui donnait l'approbation finale aux projets.

On estime à 8 000 $ par année de travail pour 1978-1979 en dollars 1979 et à 10 000 $ pour 1979-1980 en dollars 1980 le coût brut d'un emploi dans un programme de Canada au travail (voir EIC, 1980, p. 12). En moyenne, un emploi durait 25 semaines. L'incrémentalité se chiffrait aux environs de 80 à 90 p. 100 (c.-à-d. que 80 à 90 p. 100 des emplois créés n'auraient pas été créés sans le programme).

Environ deux tiers de tous les emplois ont été créés dans le domaine de la construction et de l'amélioration de l'environnement. On accordait la priorité aux organismes privés sans but lucratif. Parmi les participants, le mélange d'habileté et de scolarité était plutôt hétérogène. Environ 25 p. 100 des participants en 1977 avaient seulement 8 années de scolarité tandis qu'à l'autre extrémité de la gamme, 26 p. 100 avaient une éducation postsecondaire ou un diplôme d'études collégiales ou universitaires.

En 1978-1979 on ajoutait au programme Canada au travail une composante de croissance économique (CCE) pour permettre aux ministères et aux organismes du gouvernement fédéral de soumettre des propositions de création d'emploi. Pour être admissibles, les projets du gouvernement fédéral devaient pouvoir contribuer à la croissance économique et créer des emplois permanents dans le secteur privé. Ils devaient créer des emplois additionnels et avoir peu de chance d'être mis en oeuvre sans l'appui du programme (EIC, avril 1980).

De surcroît, ces projets devaient être créés dans des circonscriptions

où le taux de chômage était supérieur à la moyenne (Cullen, juin 1977, p. 22). Si la proposition était acceptée, le financement requis était transféré aux budgets du ministère ou de l'organisme. En 1978-1979, on a dépensé un montant total de 28,4 millions de dollars pour créer 3 163 années de travail (Hunter, sans date).

Voici les résultats et leçons qui découlent d'une évaluation de la composante de croissance économique du programme Canada au travail :

- Le coût brut par année de travail s'élevait à 13 700 $ et se fondait sur des projets mis en oeuvre au cours des deux années d'opération de la composante de croissance économique, notamment 1978-1979 et 1979-1980 (EIC, avril 1980). Ainsi, le coût de la composante de croissance économique était légèrement supérieur au coût des composantes générales de Canada au travail. De même, le coefficient d'incrémentalité de la composante de croissance économique était légèrement inférieur, soit 78 p. 100 comparativement à 80 p. 100 et 90 p. 100 pour le programme Canada au travail en général.

- Selon les résultats d'une étude approfondie de certains projets de la CCE, le ratio coûts-avantages le moins élevé se chiffre à 0,63 tandis que le plus élevé se chiffre à 5,0. Selon le rapport d'évaluation, « Les écarts entre les résultats sont avant tout attribuables à la PE (probabilité d'emploi). » (EIC, 1980).

- L'expérience de la composante de croissance économique porte à croire que la majorité des ministères fédéraux considèrent que la création d'emploi n'a rien à voir avec leur mandat, ce qui explique leur faible taux de réponse.

- Les critères de sélection et les lignes directrices des projets étaient vagues et laissaient trop de pouvoir discrétionnaire aux organisateurs. Le cadre de responsabilité était faible et « aucune autorité établie n'a exigé que l'on rende des comptes en ce qui concerne les dépenses du programme et le respect de ses objectifs,... ». En outre, « Les données sur le chômage n'ont pas joué un rôle prépondérant au moment de choisir les projets,... » (EIC, 1980, p. 14-15). De plus, de longs délais découlant du processus d'approbation des projets nuisaient à la mise en oeuvre des programmes.

- La considération accordée aux exigences de données et à la collecte de l'information pour les évaluations n'était pas suffisante.

En 1978-1979, une nouvelle composante spéciale ajoutée au programme, l'utilisation de rechange des fonds de Canada au travail, a

permis à EIC de contracter une entente de financement de quatre ans avec les provinces pour créer des emplois dans des domaines du ressort provincial. En avril 1979, la responsabilité pour cette composante a été transférée au ministère de l'Expansion économique régionale. En 1980, le programme Canada au travail a été remplacé par les Projets de développement communautaire du Canada (PDCC).

4.3 Programme d'aide à la création locale d'emploi (1972 à 1983)

Introduit en 1972, le Programme d'aide à la création locale d'emploi (PACLE) avait pour objectif de « créer des emplois valables à l'intention des personnes qui sont au chômage ou qui dépendent de l'assistance sociale et qui, selon toute vraisemblance, ne trouveront pas d'emploi par le jeu normal du marché du travail » (Main-d'oeuvre et Immigration, rapport annuel, 1972-1973, p. 10).

Le programme s'intéressait principalement aux projets ayant le potentiel de devenir des entreprises autonomes. Un grand nombre de projets ciblaient les Autochtones et les groupes défavorisés, notamment les personnes ayant un handicap physique ou intellectuel, des alcooliques ou des toxicomanes, ainsi que des bénéficiaires d'aide social. En 1980-1981, 48 p. 100 des participants au PACLE étaient des Autochtones, 31 p. 100 des femmes, 8 p. 100 des personnes handicapées et 42 p. 100 étaient des jeunes, y compris des ex-délinquants. Au chapitre du marché du travail, 85 p. 100 de ces personnes étaient sans emploi; au chapitre du revenu, 64 p. 100 avaient un revenu très bas de moins de 3 000 $; et en ce qui concerne la source du revenu, plus de 30 p. 100 étaient des bénéficiaires d'aide sociale (EIC, 1982b).

Le programme a pris son envol en 1972-1973 avec un budget de moins de 6 millions de dollars, lequel a pris de l'ampleur au fil des ans pour atteindre 24 millions de dollars en 1978-1979. Au cours de l'année 1980-1981, PACLE a créé plus de 8 800 emplois au coût approximatif brut de 10 600 $ par année-personne et d'une durée moyenne de 33 semaines par emploi (EIC, 1982b). Selon les résultats d'un sondage mené auprès des promoteurs de projets, le coefficient d'incrémentalité variait entre 60 et 70 p. 100.

PACLE était un moyen efficace d'aider des groupes de personnes parmi les plus défavorisées sur le marché du travail. Plus de 50 p. 100 des participants au PACLE ont trouvé des emplois dans les deux mois suivant la période de participation au programme.

PACLE est devenu le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) en 1983.

4.4 Programme Aide au développement économique local (1980 à 1983)

Créé en 1980, le programme Aide au développement économique local (ADEL) voulait, par le biais d'un rôle actif et direct, stimuler l'emploi dans le secteur privé en encourageant le développement d'entreprises locales au sein des collectivités. ADEL finançait la planification et la mise en oeuvre d'entreprises communautaires qui fourniraient un soutien technique et de l'aide financière à des entreprises locales existantes ou proposées. Ces dernières, à leur tour, pourraient créer des emplois permanents dans la collectivité.

Administré conjointement par EIC et le ministère de l'Expansion économique régionale, ADEL avait un budget de seulement 3 millions en 1980-1981. Ainsi, la composante d'assistance financière du programme était très limitée. Le programme a créé environ 600 emplois dans le secteur privé. Le coût brut par emploi (et non par années de travail) se chiffre à 5 000 $ par emploi. En raison du manque d'information, il a été impossible de calculer le coût net.

Les résultats de l'évaluation indiquent que les entreprises du programme ADEL ont eu une incidence économique utile dans les collectivités et qu'elles ont réussi à exploiter l'expertise des organismes de développement industriel et économique locaux. Le rapport a aussi signalé une sur-représentation de gens d'affaires et une sous-représentation de participants d'autres groupes.

En 1983, le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) remplace le Programme d'aide au développement local (ADEL).

4.5 Programme d'emploi du Canada (1980 à 1983)

Le gouvernement fédéral a créé le Programme d'emploi du Canada (PEC), un programme intégré de création directe d'emplois, pour répondre aux problèmes découlant d'une pénurie de possibilités d'emploi pour les chômeurs. Le programme a été conçu pour créer des projets qui contribuent (aussi) aux valeurs permanentes des collectivités (Emploi et Immigration Canada, 1983b, p. 2). De surcroît, les projets visaient à améliorer l'expérience du marché du travail des participants - pour donner aux participants une expérience de travail favorable et à plus long terme.

Le Programme d'emploi du Canada était formé de trois composantes : les Projets de développement communautaires du Canada (PDCC), les Projets de services communautaires du Canada (PSCC), et le Programme d'emploi pour les innovations technologiques (PEIT). Le PDCC avait une orientation principalement géographique et ciblait les régions à faible croissance. Le PSCC ciblait principalement les groupes ayant un désavantage concurrentiel sur le marché du travail. Le PEIT était un programme de subventions salariales qui visait principalement les travailleurs qualifiés dans les domaines scientifiques et de la

technologie touchés par des problèmes de chômage structurel. Le PEIT mettait l'accent sur les nouveaux venus sur le marché du travail qui ne pouvaient pas trouver un emploi. Il avait aussi comme objectif de promouvoir la recherche et le développement.

Conformément aux objectifs du PDCC, les projets sont concentrés principalement dans les collectivités des provinces à chômage élevé, notamment les provinces maritimes et le Québec.

La méthode d'évaluation visait à :

i. analyser l'incidence à court terme à l'aide de sondages effectués après le programme auprès des participants et du groupe témoin (candidats refusés);

ii. effectuer un suivi à long terme de l'expérience d'emploi des participants avant et après le programme, pour une période maximale de trois ans; et

iii. analyser la valeur des résultats du programme à l'aide d'études de cas exhaustives menées auprès d'un échantillon de projets.

Voici les résultats de l'évaluation :

- Les résultats d'études de cas exhaustives de projets actuels n'ont trouvé aucune preuve de problèmes généralisés d'incrémentalité dans les PDCC et les PSCC (EIC, 1983b, p. 11). Ces deux programmes ont fourni des emplois à un nombre important de personnes qui n'auraient pas eu d'emploi si les programmes n'avaient pas existé — le taux d'incrémentalité se chiffre à environ 63 p. 100 (entre 55 à 70 p. 100).

- Même si le PEIT a aussi eu une incidence positive sur l'emploi, l'incrémentalité est beaucoup moins élevée à un maximum de 29 p. 100. Dans un grand nombre de projets, les entreprises auraient quant même effectué, à une date ultérieure, des dépenses sur la recherche et le développement sans l'aide du programme. Ainsi, le PEIT a devancé l'échéancier des projets axés sur le changement technologique. De surcroît, la majorité des participants provenaient de groupes pour lesquels la probabilité d'emploi sans le programme était très élevée.

- À court terme, et comparativement à l'expérience du groupe témoin, les participants au PDCC n'étaient pas employés plus longtemps au cours de la période suivant immédiatement la participation au programme. Par ailleurs, il n'y a aucune preuve évidente que les participants au projet ont bénéficié d'une augmentation de revenu après la fin du projet. Dans le cas du CCSP, toutefois, l'employabilité et la durée d'emploi après la

participation au programme est directement attribuable à la formation spéciale.

- À plus long terme, l'évaluation du PDCC/CCSP indique que la durée moyenne d'emploi après le programme, ainsi que la durée moyenne de chômage, a augmenté par rapport à l'expérience préalable aux programmes.

- Environ deux tiers des projets du PDCC et du CCSP ont créé des emplois qui ont contribué aux valeurs permanentes des collectivités. (EIC, 1983b). Les résultats de l'évaluation à l'égard du PEIT sont moins positives.

- On a élaboré un modèle de coûts-avantages pour évaluer l'incidence générale du programme sur l'économie concernant les salaires et le « coût d'opportunité social de la main-d'oeuvre ». Les études d'évaluation indiquent que les avantages nets pour l'économie sont modestes. Pour le PDCC et le PSCC, le ratio coûts-avantages se chiffre à 1,2, tandis que pour le PEIT, il n'est pas si élevé.

Voici les principales leçons tirées des résultats des évaluations :

- Il est difficile de justifier ces mesures de création d'emplois en termes de contribution directe à l'économie découlant de la divergence entre le coût d'opportunité social de la main-d'oeuvre et le coût des salaires. La justification des programmes de création d'emploi doit plutôt se fonder sur les avantages économiques indirects qui découlent d'une répartition plus équitable des possibilités d'emploi parmi les régions. Les mesures spéciales de formation à l'intention des personnes défavorisées offrent d'importants potentiels. Dans ce contexte social, un programme de création d'emplois pourrait être justifié même si le coût à l'économie en dépasse les avantages.

- L'élément de l'élaboration du programme devrait être lié plus étroitement aux objectifs de développement à long terme de la région et modifié pour tenir compte du besoin d'améliorer l'employabilité à long terme.

- En raison des résultats défavorables du PEIT, on signale qu'il serait sans doute préférable de créer des programmes axés sur les prêts gouvernementaux ou les garanties d'emprunt plutôt que sur la subvention à l'emploi.

- Il y a un grand roulement entre la participation au programme et l'assurance-chômage, et conséquemment, le lien qui existe entre les deux est inquiétant à long terme. Les programmes devraient être conçus en vue de réduire ce genre de roulement.

- En vertu du PEIT, la création d'emplois et la promotion de la recherche et du développement étaient des objectifs de programme incompatibles. En raison de la participation de travailleurs sans expérience, l'incidence sur la recherche et le développement est négligeable. Les investissements dans la recherche et le développement ont mené, non à des innovations, mais plutôt à des adaptations, comme en témoigne le fait qu'elles n'ont pas pu être brevetées.

Les études d'évaluation ont mis en évidence deux leçons cruciales découlant des programmes d'emploi axés sur les collectivités. Les deux portent sur des problèmes de conception de programme. Premièrement, compte tenu des variables incontrôlées dans l'environnement des programmes, les résultats n'étaient pas mesurables parce que les effets probables étaient trop minimes pour être détectés. On a posé la question à savoir si les programmes pourraient être plus efficaces en offrant une aide plus intensive à moins de collectivités (EIC, 1990, p. vii). Deuxièmement, un haut degré de variabilité a été intégré dans la conception des programmes. Dans une large mesure il incombait aux collectivités de décider du contenu des programmes. Ainsi, il devenait pratiquement impossible de mesurer les résultats et les attributions du programme (Watson, 1995).

Le PDCC est devenu le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) en 1983.

4.6 Programme de croissance locale de l'emploi (1983 à 1986)

Créé en 1983, le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) avait comme objectif principal « d'accroître le nombre d'emplois permanents dans les localités souffrant continuellement d'un taux de chômage élevé. » (EIC, 1986, p. 81). CLE visait à subventionner des travaux d'aménagement d'infrastructures, des projets d'entreprises ou des sociétés CLE, selon les besoins et les plans de la collectivité.

Les organismes axés sur le développement communautaire des collectivités comptant 50 000 habitants ou moins étaient admissibles aux projets. Selon un rapport des sociétés CLE, environ 18 p. 100 des emplois créés sont destinés à l'aide technique et le reste à l'aide financière. Plus de 40 p. 100 des emplois ont été créés dans le domaine de la fabrication et 32 p. 100 dans les services. À la différence des autres programmes tels que PIL, PACLE et Canada au travail, où la majorité des emplois étaient créés dans le secteur de la construction, seulement 3 p. 100 des emplois du programme CLE vont à ce secteur.

Une étude de CLE a été réalisée en 1985-1986. Les résultats de l'évaluation sont généralement positifs et encourageants, et signalent en particulier le coût relativement peu élevé des emplois créés [7]. Le

coût brut d'une année-personne s'élève à seulement 1 900 $ en dollars 1986. Selon les résultats d'une enquête menée auprès des sociétés CLE, le coefficient d'incrémentalité est peu élevé à 45 p. 100, ce qui représente un coût supplémentaire de 4 200 $. Une des raisons pour un coût si bas est « l'effet de levier que créent les fonds prêtés/ investis par les sociétés dans les collectivités. » (EIC, 1986, p. 120) Avec 3,80 $ additionnels venant de la part des autres intervenants économiques pour chaque dollar investi par les sociétés, celles-ci sont en mesure de faciliter une création d'emploi accrue dans le temps.

En 1986, les composantes Développement des collectivités et Développement de l'emploi du programme Planification de l'emploi remplacent le programme CLE.

4.7 Jeunesse Canada au travail (1977 à 1980)

Créé en 1977, Jeunesse Canada au travail (JCT) avait pour objectif principal de créer des emplois à court terme pour les étudiants des régions à chômage élevé. Les objectifs secondaires visaient à : (i) créer des emplois qui pourraient faire des contributions à la collectivité; et (ii) offrir aux participants une expérience d'apprentissage significative qu'ils pourraient appliquer à leurs objectifs éducationnels ou à leurs aspirations professionnelles. Le projet pouvait recevoir une aide financière pour une durée maximale de 14 semaines entre les mois de mai et septembre.

En 1977, environ 30 000 emplois ont été créés en vertu du programme, au coût général de 44 millions de dollars (EIC, 1978). Le nombre moyen de semaines travaillées par emploi se chiffre à 10,5 semaines. À partir des données dont nous disposons, nous estimons à 7 260 $ le coût brut par emploi pour chaque année de travail. En général, la majorité des participants au programme estimaient que leur expérience de travail était directement liée à leurs objectifs éducationnels et à leurs aspirations professionnelles.

En ce qui concerne la distribution des fonds par promoteur, la plus grande portion (27,4 p. 100) va aux organismes de sports et de loisirs et aux groupes de jeunesse, ensuite aux agences locales et municipales (19 p. 100), aux groupes et organismes d'assistance sociale (12,5 p. 100), aux organisations commerciales et ouvrières et au secteur privé (11,8 p. 100). La distribution des fonds par genre d'activité va dans le même sens que la distribution des fonds par promoteur ou organisation promotrice : sports et loisirs (22,5 p. 100), amélioration de l'environnement (18,6 p. 100), services sociaux (12,6 p. 100), recherche et analyse (10,7 p. 100) et autres (35,6 p. 100).

En 1980, le programme Jeunesse Canada au travail est devenu le Programme d'emploi d'été pour les jeunes (1980 à 1983). Ce dernier a été remplacé par ÉTÉ Canada (1983 à 1985) puis en 1985 °, ÉTÉ

Canada est devenu une composante du programme Planification de l'emploi.

4.8 Programme de crédit d'impôt à l'emploi (1978 à 1981)

Le Programme de crédit d'impôt à l'emploi a été créé en 1978 pour stimuler des emplois supplémentaires dans le secteur privé en offrant des encouragements fiscaux [9]. Le programme avait pour objectif secondaire d'améliorer l'employabilité future des participants au-delà de ce qu'elle aurait été sans le programme. Le programme offrait un crédit d'impôt maximal de 2 $ de l'heure jusqu'à un maximum de 40 heures par semaine pour un maximum de 12 mois pour chaque travailleur « admissible » embauché (p. ex., sans emploi et inscrit à un Centre d'emploi du Canada).

À la fin de la deuxième année du programme, quelque 26 000 employeurs participaient au programme et 66 000 emplois avaient été créés. Le niveau de participation a été le plus élevé parmi les compagnies du Québec et des provinces de l'Atlantique. Un emploi subventionné durait en moyenne 24 semaines.

Voici les résultats d'une évaluation qui portait sur deux années d'exploitation :

- L'incrémentalité était relativement faible à 37 p. 100, c'est-à-dire que 63 p. 100 des emplois auraient été créés sans le programme.

- En termes de perte de revenu, le coût au gouvernement par année de travail supplémentaire s'élève à 13 500 $ en dollars 1980.

- Comparativement aux travailleurs réguliers qui quittent leur emploi en même temps, les participants au PCIE sont plus susceptibles de percevoir des prestations d'assurance-chômage une fois l'emploi subventionné terminé.

4.9 Programme de relance de l'aide à l'emploi (1982 et 1983)

Créé en 1982, le Programme de relance de l'aide à l'emploi est une initiative de création directe d'emplois. Il fait partie des mesures du gouvernement fédéral pour contrer la récession économique de 1981-1982. Il visait principalement les chômeurs de longue date qui avaient épuisé leurs prestations de chômage et / ou recevaient de l'aide sociale.

RELAIS était axé sur un partenariat de création d'emplois à trois niveaux - les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ainsi que le secteur privé. Cette initiative marque un point tournant dans la

politique de création directe d'emplois parce qu'elle préconise le financement conjoint des dépenses de programmes par le gouvernement provincial et le secteur privé.

Les projets devaient créer des emplois incrémentiels et les promoteurs contribuer 50 p. 100 du coût total du projet. Les projets devaient entraîner des résultats de valeur économique. De surcroît, l'embauche des travailleurs devait se faire par l'intermédiaire des Centres d'emploi du Canada locaux.

Les participants aux projets étaient répartis comme suit : 80 p. 100 étaient des prestataires ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage; 12 p. 100 recevaient de l'aide sociale; et 8 p. 100 étaient d'autres chômeurs. Environ 50 p. 100 des emplois ont été créés dans le secteur de la construction, 10 p. 100 dans le secteur de la régénération forestière, et 8 p. 100 en haute technologie. Au cours de l'année 1982-1983, le gouvernement fédéral a contribué 464 millions de dollars au programme. Les gouvernements provinciaux ont contribué un montant équivalent à environ un tiers de la contribution du fédéral. Par ailleurs, le secteur privé a contribué un montant presque équivalent à celui du fédéral.

Selon les résultats de l'évaluation, le programme a eu des résultats positifs importants. Au cours de l'année 1982-1983, le programme a créé 88 000 emplois dont la durée moyenne était d'environ 23 semaines. On a estimé à 11 900 $ le coût brut de la création d'emplois au gouvernement fédéral (c.-à-d., sans tenir compte du coût aux autres partenaires). Selon les résultats de sondages effectués auprès de certains projets, le coefficient moyen d'incrémentalité se chiffre à 74 p. 100.

4.10 Utilisations productives de l'assurance-chômage (1977-)

En 1977, on a modifié la Loi sur l'assurance-chômage pour inclure la conception de programmes qui permettraient aux prestataires d'utiliser efficacement leur temps pendant qu'ils recevaient des prestations d'assurance-chômage. Trois des utilisations productives des fonds d'assurance-chômage officialisées dans la Loi sur l'assurance-chômage ciblaient la formation professionnelle, le travail partagé et la création directe d'emplois. Les activités de ces programmes étaient axées principalement sur la collectivité, elles étaient applicables aux nouveaux venus sur le marché du travail ainsi qu'à ceux qui étaient déjà admissibles à l'assurance-chômage et donnaient droit à l'assurance-chômage après le programme. Les Projets de développement communautaire du Canada ainsi que l'ancien programme Canada au travail étaient représentatifs de cette approche. Les utilisations productives de fonds de l'assurance-chômage pour la création directe d'emplois (permises en vertu de l'article 38 de la Loi sur l'assurance-chômage) étaient limitées aux prestataires d'assurance-

chômage, et la participation à ces projets ne donnait pas droit aux prestations d'assurance-chômage après la fin du projet.

Le programme visait principalement trois secteurs industriels - foresterie, mines et pêche - domaines qui avaient été durement touchés par la récession de 1981-1982. La majorité des projets et des participants étaient en Colombie-Britannique et en Ontario. La plupart des participants étaient des travailleurs mis à pied admissibles à l'assurance-chômage.

Le programme donnait aux participants une prestation supplémentaire de chômage (évaluée en moyenne à 2 000 $ de plus qu'ils auraient reçu en prestations régulières), ainsi qu'une petite allocation pour l'achat ou la location d'équipement.

À 13 semaines, la durée moyenne de participation au programme était courte comparativement aux autres programmes. L'incrémentalité, dont le niveau était très élevé, a été évaluée à l'aide d'un groupe témoin formé de personnes admissibles à l'assurance-chômage mais qui n'avaient pas participé au programme. L'incrémentalité a été intégrée au calcul des coûts. Les auteurs estiment que le coût supplémentaire de la création d'emplois dans le cadre de ce projet s'élève à la modique somme de 8 500 $. Deux facteurs ont contribué au coût relativement peu élevé : (a) le coût d'opportunité peu élevé associé à la création d'emplois pour des personnes qui auraient autrement été bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage; et (b) la participation au programme ne donnait pas droit aux prestations d'assurance-chômage à la fin du projet.

4.11 Programme À la Source (1983-)

Le Programme À la Source a été créé pour répondre à deux préoccupations principales : (a) un nombre grandissant de professionnels bien instruits étaient incapables de trouver du travail dans le secteur de la gestion des ressources; et (b) un grand nombre d'organisations avaient besoin d'employés temporaires pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'environnement (pour plus de détails voir DRHC, décembre 1995).

Le programme, financé en vertu de l'article 25 de la Loi sur l'assurance-chômage, donnait à des professionnels qualifiés au chômage une expérience pratique de travail liée à la gestion de problèmes de ressources industrielles, institutionnelles et municipales. Pour recevoir du financement, les employeurs et les travailleurs devaient tous les deux satisfaire aux critères de participation du programme. Les employeurs devaient se montrer disposés et capables d'offrir des emplois incrémentiels pour une période déterminée dans l'une des catégories du programme (y compris la gestion de l'environnement, la gestion des déchets dangereux, la santé et la

sécurité au travail et l'énergie). Les participants au projet devaient être prestataires d'assurance-chômage et posséder l'éducation ou l'expérience de travail pertinente. Le gouvernement offrait aux participants du programme des prestations améliorées d'assurance-chômage.

Voici les principaux résultats de l'évaluation ainsi que les leçons apprises :

- Selon la principale conclusion de l'évaluation, le programme À la Source répondait efficacement à tous ses objectifs et le programme fonctionnait bien.

- On estime à 7 540 $ le coût de la création d'emplois À la Source par année de travail (selon les auteurs à partir des données disponibles) [10]. La durée moyenne de participation au programme était de 19,5 semaines. Selon les résultats d'une enquête menée auprès des employeurs, le coefficient d'incrémentalité s'élève à 76 p. 100 (c.-à-d. que 24 p. 100 des employeurs ont signalé qu'ils auraient effectué le projet sans l'aide du programme).

- Plus d'un tiers (36 p. 100) des participants ont été embauchés par leur employeur À la Source, dont 32 p. 100 dans des emplois permanents à temps plein et 50 p. 100 à contrat.

Le principal obstacle à la participation au programme À la Source semble être le manque de communication. Les non participants qui ont collaboré aux travaux sur le terrain ont signalé qu'ils n'auraient pas visité un Centre d'emploi du Canada (CEC) dans le cadre de leur recherche d'emploi parce qu'ils ne croyaient pas que les CEC auraient des programmes ou des avis d'emplois vacants qui conviendraient à leurs antécédents. Par conséquent, les prestataires d'assurance-chômage qui n'ont pas visité un CEC ou qui ne connaissaient pas quelqu'un déjà associé au programme avaient peu de chance de trouver le programme.

5. Incrémentalité et coûts associés à la création d'emplois

Le tableau 5 présente un sommaire des estimations concernant les coûts bruts des programmes de création directe d'emplois en dollars courants et les coefficients d'incrémentalité. Le tableau 6 présente les coûts supplémentaires ou nets en dollars courants et constants (voir aussi la figure 6). Les résultats indiquent que le rapport coûts-

avantages des programmes de création directe d'emplois s'est amélioré au fil du temps.

Comme vous pouvez le constater au tableau 5, les montants associés aux dépenses et les nombres d'emplois créés varient considérablement de programme en programme. Au chapitre de la durée moyenne des emplois, les chiffres varient aussi par programme, par exemple, allant d'une durée relativement longue de 56 semaines pour les projets de développement communautaire du Canada (PDCC) et 51 semaines pour le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE), à une durée relativement courte de 10,5 semaines pour le programme Jeunesse Canada au travail.

L'incrémentalité moyenne varie aussi selon le programme. Les programmes tels que PIL, Canada au travail, Programme À la Source avaient une incrémentalité plus élevée (75 p. 100 et plus) tandis que les programmes PEIT, CLE et le Programme de crédit d'impôt à l'emploi avaient une incrémentalité relativement faible (50 p. 100 ou moins).

Le tableau 6 présente le coût supplémentaire par emploi en dollars constants. Il est évident que suite à la réorientation de l'utilisation passive vers l'utilisation active des programmes d'assurance-chômage, en vertu des utilisations productives de l'assurance-chômage, les programmes de création d'emplois sont devenus beaucoup plus rentables. Comparons, par exemple, le coût supplémentaire de la création d'emplois de 9 600 $ en vertu des utilisations productives de l'assurance-chômage au montant de 20 150 $ associé au Programme de crédit d'impôt à l'emploi ou de 17 000 $ pour le programme Canada au travail (général). La rentabilité est attribuable en grande partie au processus d'évaluation continue des programmes et aux modifications apportées pour améliorer les éléments qui fonctionnaient bien.

Voir: Tableau 5

Tableau 6
Estimations du coût supplémentaire par emploi par programme de création directe d'emplois

Programme	Coût supplémentaire par emploi (dollars courants)	Coûts supplémentaires par emploi (en dollars constants 1986)
	8 560 $	

PIL	[illegible] (1975)	19,400 $
PACLE	16,300 $ (1979)	26,700 $
Planification de l'emploi :		
PDCC	18,160 $ (1981)	23,900 $
PSCC	17,500 $ (1981)	23,000 $
PEIT	37,000 $ (1981)	49,000 $
CLE	4,200 $ (1986)	4,200 $
Canada au travail :		
Général (1977-78)	9,500 $ (1978)	17,000 $
Général (1979-80)	11,800 $ (1980)	17,600 $
Canada au travail :		
Composante de croissance	17,600 $ (1980)	26,300 $
Jeunesse Canada au travail	12,100 $[1] (1977)	23,700 $
Programme de crédit d 'impôt à l'emploi	13,500 $ (1980)	20,150 $
Utilisations productives de l'a.-c.	8,500 $ (1983)	9,600 $
À la Source	9,920 $ (1993-94)	7,630 $
RELAIS	16,000 $ (1983)	17,900 $

[1] Il a été impossible de cerner une estimation précise de l'incrémentalité associée au programme Jeunesse Canada au travail. Selon les données fondées sur des programmes semblables, nous supposons une incrémentalité de 60 p. 100.

Voir: Figure 6

5.1 Leçons à retenir de l'évaluation

À la lumière de l'analyse présentée dans cette étude nous pouvons retenir les leçons suivantes.

Les programmes canadiens de création directe d'emplois ont généralement servi de mesures anticycliques efficaces en créant des emplois temporaires rapidement et sur bref préavis.

Les programmes tels que PIL, Canada au travail, PACLE et le Programme d'emploi du Canada ont été créés sur bref préavis pendant une période de ralentissement économique et ont été annulés lorsque l'économie s'est améliorée. Gérés par des municipalités et des organismes communautaires sans but lucratif, ces programmes n'ont pas consacré des sommes importantes à la création d'une infrastructure administrative.

Selon les résultats de l'évaluation, la plupart de ces programmes ont financé des projets jugés utiles pour la collectivité.

Même si l'on juge que la plupart des programmes ont financé des projets utiles, un certain nombre d'études d'évaluation ont signalé que les indicateurs mesurables pour la « valeur à la collectivité » n'étaient pas bien définis. Par conséquent, il était souvent difficile d'évaluer les résultats du programme concernant la valeur à la collectivité. Les résultats suggèrent qu'il serait probablement utile de définir plus précisément les indicateurs mesurables de la valeur ajoutée à la collectivité.

En général, les programmes de création directe d'emplois étaient des outils efficaces pour cibler certains groupes défavorisés de la population active.

Des programmes tels que PIL, Canada au travail, PACLE et les Projets de service communautaire du Canada ciblaient les besoins spéciaux des chômeurs et des bénéficiaires d'aide sociale tandis que le Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS) ciblait surtout les chômeurs chroniques (les bénéficiaires ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage). Les résultats de l'évaluation indiquent que le profil des participants correspond généralement au

groupe ciblé. Il convient de signaler que les programmes de création directe d'emplois n'étaient pas destinés expressément aux femmes et que les niveaux de participation des femmes étaient souvent peu élevés comparativement à leur part du chômage.

L'utilisation de programmes de création d'emplois pour s'attaquer aux problèmes de chômage structurel ne réussit pas toujours.

Les résultats d'évaluation font souvent état de tensions qui résultent d'objectifs contradictoires dans un programme.

Au fil du temps, le rapport coûts-avantages des programmes de création directe d'emplois s'est amélioré considérablement.

Même si l'incrémentalité de l'emploi demeure à un niveau modeste, le coût de la création d'emplois a baissé au fil du temps grâce à une meilleure conception de programmes, l'abandon d'éléments inopérants et l'amélioration des éléments efficaces. En général la prestation de programmes axés sur la collectivité fonctionne bien. Depuis quelques années, la création d'emplois dans le cadre des utilisations productives de fonds de l'assurance-chômage a fait bon usage de l'admissibilité au chômage au lieu de simplement aider les travailleurs à se requalifier pour l'assurance-chômage.

La création directe d'emplois destinés à des groupes cibles donne de meilleurs résultats que l'allégement fiscal.

Par exemple, le Programme de crédit d'impôt à l'emploi (PCIE) avait un coût plus élevé et un coefficient d'incrémentalité beaucoup plus faible que plusieurs programmes de développement d'emplois axés sur le salaire. Par ailleurs, les participants au PCIE étaient plus susceptibles de retourner au chômage à la fin d'un emploi subventionné, comparativement aux travailleurs réguliers.

La combinaison d'objectifs visant la création d'emplois et la promotion de la recherche scientifique et technique sous un même programme ne fonctionne pas.

Le Programme d'emploi pour les innovations technologiques, une composante du Programme d'emploi du Canada, a tenté de réunir ces deux objectifs sous un même programme mais sans succès. Pour avoir une incidence maximale sur la création d'emplois à un coût relativement peu élevé, il faut cibler les chômeurs et la main-d'oeuvre inexpérimentée. Ces groupes, toutefois, sont incapables de contribuer d'une manière significative à la recherche scientifique.

L'incrémentalité associée à la création d'emplois est faible dans le secteur privé comparativement au secteur public et sans but

lucratif.

Le secteur public peut mobiliser rapidement des emplois temporaires pendant une période de ralentissement économique et les limiter aux régions à faible croissance en période de relance économique. Le partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour la création d'emplois, particulièrement le Programme de relance de l'aide à l'emploi, a connu un énorme succès.

Le rôle des programmes de création directe d'emplois dans le perfectionnement des compétences et l'amélioration de l'employabilité des participants après la fin du programme demeure une question discutable.

Dans bien des cas, les participants aux programmes sont retournés à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale à la fin du programme. Depuis quelques années, l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à des fins productives a contribué à régler ce problème.

Nous avons besoin de nouvelles méthodes d'évaluation, qui sont plus uniformes, pour évaluer l'effet net des programmes de création d'emplois.

Dans l'évaluation des programmes, les estimations concernant l'incrémentalité sont habituellement fondées sur des sondages menés auprès des employeurs et des employés participant au programme. Bien entendu, ces enquêtes sont subjectives et moins fiables que les autres méthodologies. Dans la mesure du possible, il faudrait utiliser des techniques d'analyse macroéconomique pour déterminer l'incidence des programmes de création d'emplois sur le nombre total d'emplois. Pour les futures évaluations de programmes de création directe d'emplois, il faudrait adopter une approche standard qui tient compte des quatre mesures de reddition de comptes suivantes : (a) coût net par emploi net créé; (b) coût net par personne ayant quitté les rangs du chômage; (c) réduction du nombre de chômeurs en pourcentage du nombre de personnes assistées; et (d) emplois nets créés en pourcentage du nombre d'assistés.

La création d'un ensemble de données appropriées constitue un élément clé pour l'évaluation fiable de programmes.

Dans de nombreux cas, des lacunes dans la gestion et les méthodes de collectes de données ont nuit à la préparation d'une évaluation complète et rapide. Avant de créer un projet, il est primordial de se pencher sur la question et de prendre les décisions qui s'imposent au sujet de l'évaluation. En même temps, il faut préciser les exigences en matière de données et mettre en place des mesures appropriées pour répondre à ces besoins. Depuis quelques années, cette lacune a été corrigée (p. ex., ATI, ainsi que d'autres programmes de création

indirecte d'emplois).

L'utilisation des Centres d'emploi du Canada (maintenant appelés Centres de ressources humaines du Canada) est un mécanisme de prestations rentable.

Bien que l'utilisation de Centres d'emploi du Canada (CEC) soit rentable, plusieurs études d'évaluation ont signalé que plusieurs non participants n'étaient pas au courant des programmes offerts parce qu'ils n'étaient pas inscrits dans un CEC. Par conséquent, il serait important de diversifier les mécanismes de prestation pour atteindre la clientèle (particulièrement les groupes semi-professionnels et professionnels) qui pourraient ne pas s'inscrire dans un CEC / CRHC (Centre de ressources humaines du Canada).

TABLE DES MATIÈRES

6. Expérience des autres pays

L'expérience du Canada concernant les programmes de création directe d'emplois ressemble généralement aux expériences des autres pays de l'OCDE. Vous trouverez ci-dessous une brève description des ressemblances et des différences.

6.1 Les autres pays de l'OCDE

Dans les autres pays de l'OCDE, la popularité des programmes de création directe d'emplois a augmenté considérablement au milieu des années 1970 avec la hausse du taux de chômage. Tout comme les programmes canadiens de création d'emplois, les groupes cibles sont généralement les chômeurs, les chômeurs chroniques, les travailleurs âgés, les jeunes, les femmes et les nouveaux venus sur le marché du travail [11]. Par ailleurs, tout comme au Canada, les promoteurs admissibles sont : les autorités locales, les organismes bénévoles et de bienfaisance, et parfois les employeurs du secteur privé. Presque tous les programmes exigent la création d'emplois « additionnels » comme condition d'admissibilité.

Le financement des programmes provient principalement des gouvernement fédéraux sous forme de subventions salariales (habituellement de 60 à 100 p. 100). Au Danemark, toutefois, la subvention s'élève à 120 p. 100 du coût brut des salaires. Aux É.-U. et au Royaume-Uni, certains projets obtiennent des subventions additionnelles des autres paliers de gouvernement.

Tout comme au Canada, les projets dans les autres pays de l'OCDE,

visent les secteurs suivants : la construction, la rénovation urbaine, la foresterie et l'environnement. La durée des projets ne dépassait pas habituellement 52 semaines (18 mois aux É.-U.).

6.2 Les États-Unis

Les deux principaux programmes de création directe d'emplois aux États-Unis sont financés en vertu de la *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA). Un programme est conçu pour les personnes défavorisées qui sont au chômage depuis quinze semaines ou plus (article II.D). L'autre programme cible les chômeurs qui ne travaillent pas depuis dix semaines ou plus et qui viennent de familles à faible revenu (article VI). L'article II.D vise essentiellement le chômage structurel tandis que l'article VI se veut une mesure anticyclique.

Ces deux programmes, ont chacun un objectif de création d'emplois distinct. Dans la plupart des programmes de création d'emplois au Canada toutefois, la distinction n'est pas aussi claire. Laquelle des deux méthodes est préférable, nous en discuterons ci-dessous.

6.3 Deux questions clés

À la lumière d'un bref examen des programmes de création directe d'emplois dans d'autres pays de l'OCDE, nous avons soulevé deux questions importantes.

La première question porte sur l'effet de suppression d'emploi et du niveau associé d'incrémentalité de la création d'emplois. Pour faire l'évaluation des programmes, le Canada comme les autres pays, calcule les estimations d'incrémentalité à partir de sondages. Ces sondages sont souvent subjectifs et se prêtent mal à la comparaison. Compte tenu des limitations de ces estimations, toutefois, les coefficients d'incrémentalité des programmes canadiens de création d'emplois se comparent favorablement à ceux des autres pays (50 à 60 p. 100 au Royaume-Uni, et 65 à 70 p. 100 aux É.-U., voir OCDE, 1980). Grâce à une programmation ciblée au cours des dernières années, les programmes de création d'emplois au Canada semblent avoir réduit la suppression d'emploi et avoir augmenté l'incrémentalité des programmes.

La deuxième question porte sur les objectifs des programmes de création directe d'emplois. À titre de mesures d'emploi temporaires, ils ont deux objectifs principaux : (a) fournir un stimulus économique anticyclique; et (b) réduire les problèmes structurels parmi certains groupes démographiques, régions ou secteurs industriels. Idéalement, à titre de mesures anticycliques, les programmes de création d'emplois devraient avoir les caractéristiques suivantes : mise en place et retrait rapide, forte intensité de main-d'oeuvre, faible taux de déplacement et

une clientèle parmi les chômeurs et non de l'extérieur de la main-d'oeuvre. Pour les problèmes structurels du marché du travail, toutefois, la vitesse de la mise en place et du retrait n'est pas importante. Effectivement, la mise en place d'une série de projets conçus pour offrir un maximum d'aide à l'adaptation aux groupes qui ont des problèmes structurels de main-d'oeuvre exige beaucoup de temps, et le retrait des projets réussis n'est probablement pas souhaitable (OCDE, 1980). De surcroît, il n'y a aucune raison de restreindre ces programmes à des activités sans but lucratif. Dans plusieurs cas donc, les objectifs anticycliques et structurels ne sont pas nécessairement compatibles dans le cadre du même programme.

Les résultats de l'analyse présentée dans ce rapport indiquent que plusieurs programmes canadiens sont aux prises avec des objectifs contradictoires. Dans plusieurs autres pays, particulièrement au Royaume-Uni et aux É.-U., les éléments anticycliques et structurels ne sont pas combinés dans le même programme de création d'emplois. À l'avenir il faudrait tenir compte de ce facteur important pour la conception de programmes futurs au Canada.

Bibliographie

Balkenhol, Bern. « La création directe d'emplois dans les pays industriels », Revue internationale du travail, 1970, juillet-août, 120:4.

Chambre des Communes, 1981. Du travail pour demain : des perspectives d'emploi pour les années 80, Ottawa. (Aussi populairement appelé le rapport Allmand).

Cullen, Bud. Configuration de la stratégie d'emploi pour 1978-1979, Document de travail, juin.

Danzinger, Sheldon et Daniel H. Weinberg (Eds) 1986. Fighting Poverty, Harvard University Press, Cambridge.

Davis, Steven J., 1996, Job Creation and Destruction, MIT Press.

Développement des ressources humaines Canada, 1995. Evaluation of the On-site Program, décembre.

Développement des ressources humaines Canada, 1997. Étude-bilan, efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes, Évaluation et développement des données, juin.

Divers rapports annuels d'Emploi et Immigration Canada.

Emploi et Immigration Canada, Évaluation du Programme Jeunesse-Canada au travail de 1977, Direction de l'évaluation des programmes, février.

Emploi et Immigration Canada, Rapport final de l'évaluation de la Compo-sante de croissance économique de Canada au travail, Direction de l'évaluation des programmes, avril.

Emploi et Immigration, 1981. Évaluation de la stratégie d'emploi communautaire.

Emploi et Immigration Canada, 1981a, L'évolution du marché du travail dans les années 1980 (aussi populairement appelé le rapport Dodge).

Emploi et Immigration Canada, 1981b, Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume I, Methodology, Direction de l'évaluation des programmes, juillet.

Emploi et immigration Canada, 1981c, Youth Job Corps Evaluation Report, Direction de l'évaluation des programmes, août.

Emploi et immigration Canada, 1982a, Evaluation of the Employment Tax Credit, janvier.

Emploi et Immigration Canada, 1982b, Étude préparatoire à l'évaluation du Programme d'aide à la création locale d'emploi, mars.

Emploi et Immigration Canada, 1982c, Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume II, Program Implementation Review, Direction de l'évaluation des programmes, juin.

Emploi et Immigration Canada, 1982d, Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume III, Value of Output of CCDP and CCSP, Direction de l'évaluation des programmes, juin.

Emploi et Immigration Canada, 1982e, Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume IV, Value of Output and Labour Market Impact of NTEP, Direction de l'évaluation des programmes, septembre.

Emploi et Immigration Canada, 1982f, Programme d'aide au développement économique local, Direction de l'évaluation des programmes.

Emploi et Immigration Canada, 1982g, Evaluation of the Employment

Tax Credit Program, Direction de l'évaluation des programmes, janvier.

Emploi et Immigration Canada, 1983a, Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume V, Analysis of Longitudinal File Data and Survey, Direction de l'évaluation des programmes, mars.

Emploi et Immigration Canada, 1983b, Evaluation of Three Job Creation Programs: Summary and Review of Findings and Policy Recommendations, Direction de l'évaluation des programmes, août.

Emploi et Immigration Canada, 1984, Évaluation : Utilisation innovatrice des fonds de l'assurance-chômage à des fins de création d'emploi, préparé par Abt Associates of Canada pour la Direction de l'évaluation des programmes, juillet.

Emploi et Immigration Canada, Évaluation du Programme de croissance locale de l'emploi (CLE), par L. Ladouceur et P. Kinoshameg, Direction de l'évaluation des programmes, novembre.

Emploi et Immigration Canada, 1990, Evaluation of Community Futures Program, Direction de l'évaluation des programmes.

Faulkner, M.J. 1978, Direct Job Creation Schemes in the Member States of the European Community.

Fechter, A. Public Employment Programs, Evaluative Studies No. 20, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Guest, Carol, Fred Phelan, et Zhenxi Lin. 1994, *Unemployment Insurance: Evaluation Lessons Learned*, Développement des ressources humaines, Direction de l'évaluation des programmes, Octobre.

Hawkes, F.J., W.D. Gabbert, et V.M. Bryant, 1973. The Local Initiatives Program Evaluation, School of Social Welfare, University of Calgary.

Hunter, John, L'emploi : un défi, Emploi et Immigration Canada, sans date, Ottawa.

Jackson, M.P. et Hanby, V.J.B. (Eds.), 1979. Work Creation-International Experiences, Saxon House.

OCDE, 1980. Création directe d'emplois dans le secteur public, Paris.

OCDE, 1997. Perspectives de l'emploi, juillet, Paris.

OCDE, 1998. Perspectives de l'emploi, juillet, Paris.

Roy, Arun S., 1984. Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria, Emploi et Immigration Canada.

Watson, Kenneth, 1995. « Program Design Can Make Outcome Evaluation Impossible: A Review of Four Studies of Community Economic Development Programs », La revue canadienne d'évaluation de programmes, vol. 10, no 1.

TABLE DES MATIÈRES

Notes en bas de page

1 Cette méthode est particulièrement pertinente pour calculer le rapport coût-efficacité et le succès des programmes de formation. Par exemple, elle utilise des indicateurs de rendement du marché du travail, notamment la probabilité de trouver du travail avant et après le programme. En outre, elle peut évaluer les gains avant et après le programme, la durée de l'emploi, l'incidence de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, etc. ▲

2 Voir Emploi et Immigration Canada, 1982c, pp. 4-5. ▲

3 Pour une discussion plus détaillée des critères d'évaluation et une estimation des coûts au gouvernement fédéral de la création d'emplois dans le cadre d'initiatives financières de rechange, consulter Roy (1984). L'étude utilise une méthode de macro-modélisation pour évaluer le coût net de la création d'emplois au gouvernement fédéral dans un cadre de comptabilité nationale selon des initiatives générales de taxes et dépenses ainsi que des initiatives de dépenses plus spécifiques visant des secteurs industriels particuliers. L'étude tient compte des répercussions primaires et secondaires de la programmation du gouvernement fédéral. ▲

4 Concernant les programmes de création directe d'emplois, le rapport Dodge a conclu que les programmes de création directe d'emplois à court terme qui pouvaient financer des projets locaux avaient une incidence favorable importante pendant les périodes cycliques de ralentissement de l'économie. Il était possible de monter les projets rapidement, les cibler correctement et les mener à terme facilement. Le rapport Allmand a confirmé l'utilité des projets de création directe d'emplois mais il a recommandé que les projets soient accompagnés d'un élément de formation. ▲

5 Rapport annuel d'EIC, 1985-1986, p. 18. ▲

6 Tiré d'un sondage auprès des directeurs, projets 1972-1973 (Hawkes et al., 1973). ▲

7 L. Ladouceur et P. Kinoshameg, Évaluation du Programme de croissance locale de l'emploi, Ottawa, EIC, novembre 1986. ▲

8 Pour une étude détaillée des initiatives destinées aux jeunes, consulter Développement des ressources humaines Canada, Étude bilan : efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes, Évaluation et développement des données, juin 1997. ▲

9 Pour plus de détails, voir EIC, janvier, 1982a. ▲

10 Comprend seulement le coût des versements supplémentaires de prestations d'assurance-chômage versées aux participants du programme par le gouvernement; ne comprend pas les coûts aux employeurs (p. ex., l'achat d'équipement particulier pour le programme, etc.) ▲

11 Aux É.-U., deux programmes principaux de création directe d'emplois relèvent de la *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA) : un programme cible les chômeurs en général tandis que l'autre cible les groupes défavorisés et à faible revenu. Au Royaume-Uni, le *Job Creation Program* (JCP) a été créé en 1975 et ressemblait beaucoup au programme canadien PIL. Le JCP a récemment été remplacé par deux programmes différents : *Youth Opportunities Scheme* (restreint aux jeunes chômeurs); et le Special Temporary Employment Program (destiné aux chômeurs chroniques plus âgés). Au Danemark, les principaux programmes de création d'emplois sont le Public Employment Works (PEW) et le *Employment Projects for Young People* (EPY); ces deux programmes ciblent tous les chômeurs et les jeunes travailleurs respectivement. Deux programmes en Norvège appelés *Extra Employment Scheme* (EES) et *Alternative Jobs in the Public Sector* (AJPS) ressemblent beaucoup aux programmes du Danemark. Pour obtenir plus de détails, consultez l'OCDE, 1980; Jackson et Hanby, 1979; et Davis, 1996). ▲

TABLE DES MATIÈRES

Droits d'auteur, Développement des ressources humaines Canada
dernière mise à jour de cette page web 1998-12-01

Canada